RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 76.048/1
van 15 april 2024

over

een voorstel van decreet ‘over de onderwijsdoelen voor de eerste graad van het secundair onderwijs en het zevende leerjaar gericht op het hoger onderwijs en andere verwante maatregelen’
(*Parl.St.* Vl. Parl. 2023-24, nr. 2111/1)

‡LW-BFEYQBFBH-HGAEIVT‡

Op 2 april 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van het Vlaams Parlement verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorstel van decreet ‘over de onderwijsdoelen voor de eerste graad van het secundair onderwijs en het zevende leerjaar gericht op het hoger onderwijs en andere verwante maatregelen’ (*Parl.St*. Vl. Parl. 2023-24, nr. 2111/1).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 9 april 2024. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter van de Raad van State en Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN, staatsraad, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Sander MEERT, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 april 2024.

*

‡LW-BFEYQBFBH-HGAEIVT‡

STREKKING VAN HET VOORSTEL VAN DECREET

1.1. Het om advies voorgelegde voorstel van decreet strekt er hoofdzakelijk toe de onderwijsdoelen vast te leggen enerzijds voor de eerste graad van het voltijds gewoon secundair onderwijs en opleidingsvorm 4 van het buitengewoon secundair onderwijs (hierna: eerste graad) en anderzijds voor het derde leerjaar van de derde graad van het voltijds gewoon secundair onderwijs en opleidingsvorm 4 van het buitengewoon onderwijs (hierna: derde leerjaar van de derde graad).

De onderwijsdoelen voor de eerste graad worden vastgelegd in bijlage 1 bij het voorstel. Zij treden in werking op 1 september 2024 (artikel 6, eerste lid, van het voorstel) en komen in de plaats van de onderwijsdoelen die momenteel zijn vastgelegd in het decreet van 14 december 2018 ‘betreffende de onderwijsdoelen voor de eerste graad van het secundair onderwijs’. Artikel 12 van het voorstel bepaalt wanneer die doelen ophouden uitwerking te hebben.

De onderwijsdoelen voor het derde leerjaar van de derde graad zijn nieuw en worden vastgelegd in de bijlagen 2 en 3 bij het voorstel. Zij treden in werking op 1 september 2025 (artikel 6, tweede lid).

Artikel 3 van het voorstel verduidelijkt de wijze waarop de onderwijsdoelen zijn geformuleerd. De artikelen 4 en 5 regelen de wijze waarop de onderwijsdoelen worden geïmplementeerd, respectievelijk in de eerste graad en in het derde leerjaar van de derde graad.

1.2. Daarnaast wijzigt het voorstel een aantal bepalingen in de Codex Secundair Onderwijs (artikelen 7 tot 10) en in het decreet van 9 maart 2018 ‘betreffende het deeltijds kunstonderwijs’ (artikel 11), teneinde rekening te houden met hetzij de invoering van onderwijsdoelen voor de eerste graad (artikel 9) en het derde leerjaar van de derde graad (artikel 7, 2°), hetzij om die bepalingen af te stemmen op het decreet van 14 juli 2023 ‘over de onderwijsdoelen voor de tweede en derde graad van het secundair onderwijs’ (artikelen 7, 1°, 8, 10 en 11).

1.3. Luidens artikel 13 treedt de voorgestelde regeling in werking op 1 september 2024, “met uitzondering van artikel 12”.

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

2.1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag als volgt gemotiveerd:

> “Dit voorstel van decreet is noodzakelijk zodat er één coherent curriculum ontstaat binnen het secundair onderwijs. Naar aanleiding van de vernietiging van de eindtermen tweede en derde graad secundair onderwijs moesten er heel snel nieuwe eindtermen komen voor diezelfde graden. Hierdoor sluiten de huidige eindtermen voor de eerste graad niet

‡LW-BFEYQBFBH-HGAEIVT‡

langer aan bij de nieuwe van de tweede en derde graad. Dit zorgt voor onduidelijkheid en chaos binnen het onderwijsveld. Daarom werd tussen de overheid en onderwijsverstrekkers afgesproken om direct aansluitend na de tweede en derde graad te komen tot nieuwe eindtermen voor de eerste graad. Zo kunnen leraren in het secundair onderwijs aan de slag met één vernieuwd curriculum over alle graden heen.

De ontwikkelcommissies hebben aan een zeer snel tempo gewerkt. Het was dus niet mogelijk om dit proces nog sneller af te ronden. Voor de vernietigde eindtermen was er anderhalf jaar nodig. Terwijl de nieuwe voor de tweede en derde graad, en nu de l ste graad en het 7de leerjaar afwerkt zijn op enkele maanden tijd. Bovendien zijn er ook doelen verschoven van de 1 ste naar de 2de graad waardoor het noodzakelijk is dat de nieuwe eindtermen voor de 1 ste graad geïmplementeerd worden op 1 september 2024. We willen dus ten alle tijde vermijden dat op 1 september 2024 nog gewerkt wordt met de oude eindtermen in het eerste leerjaar van de eerste graad. Zo voorzien we rechtszekerheid voor alle scholen en leraren."

2.2. Door te eisen dat de adviesaanvragen met een termijn van vijf werkdagen van een "bijzondere" motivering worden voorzien, heeft de wetgever tot uiting gebracht dat hij wil dat alleen in uitzonderlijke gevallen verzocht wordt om mededeling van het advies binnen die uitzonderlijk korte termijn. De aanvrager moet derhalve pertinente en voldoende concrete gegevens aanbrengen die het aannemelijk maken dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State (advies mede te delen binnen een termijn van vijf werkdagen) en waarom, op het ogenblik van de adviesaanvraag, geen beroep kon worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van die wetten (advies mede te delen binnen een termijn van dertig dagen).

2.3.1. De eerste alinea van de aangehaalde motivering bevat louter een uiteenzetting over de noodzaak van de voorgestelde regeling en draagt geen concrete elementen aan die het aannemelijk maken dat de voorgestelde regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op een aanvraag om een advies binnen vijf werkdagen.

2.3.2. Voor het overige kan de aangehaalde motivering niet betrokken worden op de bepalingen van het voorstel die geen betrekking hebben op de onderwijsdoelen van de eerste graad.

Dat zijn in de eerste plaats de bepalingen die betrekking hebben op de onderwijsdoelen voor het "zevende leerjaar gericht op het hoger onderwijs"[1], die luidens artikel 6, tweede lid van het voorstel, overigens pas in werking zullen treden op *1 september 2025*[2]. Het gaat meer bepaald om artikel 3, in zoverre die bepaling betrekking heeft op de eindtermen en specifieke eindtermen voor het zevende leerjaar gericht op het hoger onderwijs van het voltijds gewoon secundair onderwijs, de artikelen 2, 3°, 5, 6, tweede lid, en 7, 2°, alsook de bijlagen 2 en 3 bij het voorstel.

In de tweede plaats gaat het om een aantal bepalingen die wijzigingen aanbrengen aan bestaande bepalingen van de Codex Secundair Onderwijs en het decreet van 9 maart 2018

[1] Luidens artikel 2, 3°, van het voorstel wordt hiermee bedoeld "het derde leerjaar van de derde graad, vermeld in artikel 139, § 3, eerste lid, 5°, van de [Codex Secundair Onderwijs]".

[2] Wat er ten overvloede op wijst dat de adviesaanvraag voor de betrokken bepalingen niet spoedeisend is.

‡LW-BFEYQBFBH-HGAEIVT‡

‘betreffende het deeltijds kunstonderwijs’, die er louter toe strekken om die bepalingen af te stemmen op het decreet van 14 juli 2023 ‘over de onderwijsdoelen voor de tweede en derde graad van het secundair onderwijs’. Het gaat met name om de artikelen 7, 1°, 8, 10 en 11.

Wat de genoemde bepalingen betreft, is de spoedeisendheid derhalve onvoldoende gemotiveerd en is de adviesaanvraag niet ontvankelijk.

2.3.3. Het onderzoek blijft dan ook beperkt tot de artikelen 1, 2, 1° en 2°, 4, 6, eerste lid, 9, en 12, bijlage 1, en de artikelen 3 en 13, in zoverre de twee laatstgenoemde bepalingen betrekking hebben op onderwijsdoelen van de eerste graad.

VORMVEREISTEN

3. Vermits het om een voorstel van decreet gaat, moet niet worden voldaan aan een aantal verplichte vormvereisten zoals het advies van de Inspectie van Financiën, het advies van de Vlaamse Onderwijsraad[3], de onderhandelingen met de syndicale organisaties, het overleg inzake fundamentele onderwijshervormingen[4] en het kind- en jongereneffectrapport[5], die wel gelden voor ontwerpen uitgaande van de Vlaamse Regering.

Uit de toelichting bij het voorstel blijkt nochtans dat de voorgestelde onderwijsdoelen zijn voorbereid door de commissies die werden opgericht in de schoot van de diensten van de Vlaamse Regering, met het oog op het tot stand brengen van de onderwijsdoelen, zoals geregeld in artikel 143, § 1, van de Codex Secundair Onderwijs. De voorbereidende werkzaamheden van deze commissie zouden in beginsel moeten leiden tot onderwijsdoelen die door de Vlaamse Regering als een voorontwerp van decreet worden ingediend bij het Vlaams Parlement.

[3] Artikel 70 van het decreet van 2 april 2004 ‘betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad’.

[4] Artikel 70 van de Codex Secundair Onderwijs.

[5] Artikel 7 van het Jeugddecreet van 23 november 2023.

‡LW-BFEYQBFBH-HGAEIVT‡

Door de ontworpen regeling echter als voorstel van decreet te laten indienen, ontwijkt de regering hiermee de hiervoor in herinnering gebrachte overleg- en adviesverplichtingen die niet alleen inspraak verlenen aan betrokken organisaties, doch ook waarborgen inhouden voor het tot stand komen van goede regelgeving. Op die manier kan de Raad van State, afdeling Wetgeving, ook niet nagaan of die voorbereiding op een correcte manier is verlopen en hoe bepaalde belanghebbenden de nieuw vastgelegde onderwijsdoelen beoordelen. Het valt te betreuren dat andermaal[6] voor een dergelijk procedé werd gekozen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING BETREFFENDE DE VRIJHEID VAN ONDERWIJS

4.1. In arrest 82/2022 van 16 juni 2022, waarbij de overeenstemming tussen de bij decreet van 12 februari 2021 ‘betreffende de onderwijsdoelen voor de tweede en de derde graad van het secundair onderwijs en diverse andere verwante maatregelen’ vastgelegde onderwijsdoelen met de onderwijsvrijheid bedoeld in artikel 24, § 1, van de Grondwet werd onderzocht, bracht het Grondwettelijk Hof de contouren van artikel 24, § 1, van de Grondwet zoals die volgen uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof als volgt in herinnering:

> “B.12.1. De door artikel 24, § 1, van de Grondwet gewaarborgde onderwijsvrijheid waarborgt het recht tot oprichting van scholen die al dan niet zijn geënt op een bepaalde confessionele of niet-confessionele levensbeschouwing. Zij impliceert voor privépersonen eveneens de mogelijkheid om - zonder voorafgaande toestemming en onder voorbehoud van de inachtneming van de fundamentele rechten en vrijheden - naar eigen inzicht onderwijs in te richten en te laten verstrekken, zowel naar de vorm als naar de inhoud, bijvoorbeeld door scholen op te richten die hun eigenheid vinden in bepaalde pedagogische of onderwijskundige opvattingen.
>
> B.12.2. De hiervoor gedefinieerde onderwijsvrijheid impliceert, wil ze niet louter theoretisch zijn, dat de inrichtende machten die niet rechtstreeks afhangen van de gemeenschap onder bepaalde voorwaarden aanspraak kunnen maken op subsidiëring vanwege de gemeenschap.
>
> Het recht op subsidiëring wordt beperkt, enerzijds, door de mogelijkheid voor de gemeenschap om de subsidies te verbinden aan vereisten die te maken hebben met het algemeen belang, onder andere die van een kwaliteitsonderwijs, de inachtneming van normen in verband met de schoolbevolking en de gelijke toegang tot het onderwijs en, anderzijds, door de noodzaak om de beschikbare financiële middelen te verdelen onder de verschillende opdrachten van de gemeenschap.
>
> De vrijheid van onderwijs kent bijgevolg beperkingen en verhindert op zich niet dat de decreetgever voorwaarden van financiering en subsidiëring oplegt die de uitoefening van die vrijheid beperken.
>
> B.12.3. De vrijheid van onderwijs moet worden geïnterpreteerd in die zin dat zij rekening houdt met het hogere belang van het kind en zijn grondrecht op onderwijs. Artikel 24, § 3, van de Grondwet waarborgt het recht van iedereen om onderwijs te krijgen

[6] Zie bijv. reeds adv.RvS 49.437/1 van 28 april 2011 over een voorstel dat heeft geleid tot het decreet van 25 november 2011 ‘betreffende het inschrijvingsrecht’, *Parl. St.* Vl. Parl. 2010-11, nr. 1042/2; adv.RvS 73.927/1 van 30 juni 2023 over een voorstel dat heeft geleid tot het decreet van 14 juli 2023 ‘over de onderwijsdoelen voor de tweede en derde graad van het secundair onderwijs’, *Parl.St.* Vl. Parl. 2022-23, nr. 1759/2.

‡LW-BFEYQBFBH-HGAEIVT‡

‘met eerbiediging van de fundamentele rechten en vrijheden’, terwijl artikel 24, § 4, herinnert aan het beginsel van gelijkheid tussen alle leerlingen en studenten.

Het recht op onderwijs van het kind kan de vrijheid van de onderwijsinstellingen op het vlak van het onderwijs dat zij wensen te verstrekken aan het aan de leerplicht onderworpen kind, beperken.

B.13.1. De vrijheid van onderwijs belet aldus in beginsel niet dat de bevoegde wetgever, teneinde de kwaliteit en de gelijkwaardigheid te verzekeren van het verplichte onderwijs of van het onderwijs dat met overheidsmiddelen wordt verstrekt, maatregelen neemt die op de onderwijsinstellingen in het algemeen van toepassing zijn, ongeacht de eigenheid van het door hen verstrekte onderwijs.

B.13.2. De wenselijkheid en de keuze van die maatregelen zijn zaak van de bevoegde wetgever, te dezen de decreetgever die, met toepassing van artikel 24, § 5, van de Grondwet, de inrichting, erkenning en subsidiëring van het onderwijs te regelen heeft en daarvoor de beleidsverantwoordelijkheid draagt.

Het komt het Hof niet toe te oordelen of de bestreden bepalingen wenselijk zijn. Het komt het Hof evenwel toe te oordelen of, afgezet tegen de door de verzoekende partijen aangevoerde kritiek, de verplichtingen die worden opgelegd met die bepalingen, de pedagogische vrijheid, die vervat is in de vrijheid van onderwijs, zoals gewaarborgd door artikel 24, § 1, van de Grondwet, al dan niet op een onevenredige wijze aantasten. De concrete beperkingen die door de genomen maatregelen aan de vrijheid van onderwijs worden gesteld, dienen adequaat en evenredig te zijn ten aanzien van de door de decreetgever nagestreefde doelstellingen.”

Net als het Grondwettelijk Hof, komt het de afdeling Wetgeving van de Raad van State niet toe te oordelen of de voorgelegde onderwijsdoelen wenselijk zijn. Het komt de Raad van State, afdeling Wetgeving, evenwel toe te oordelen of de verplichtingen die worden opgelegd met de voorgestelde bepalingen, de pedagogische vrijheid, die vervat is in de vrijheid van onderwijs, zoals gewaarborgd door artikel 24, § 1, van de Grondwet, al dan niet op een onevenredige wijze aantasten. Hierbij moet de Raad van State, afdeling Wetgeving, nagaan of de concrete beperkingen die door de genomen maatregelen aan de vrijheid van onderwijs worden gesteld, adequaat en evenredig zijn ten aanzien van de door de decreetgever nagestreefde doelstellingen.[7]

De beoordeling door de afdeling Wetgeving of de voorgestelde onderwijsdoelen in redelijkheid voldoende ruimte laten voor het eigen pedagogisch project, is gelet op de omvang, de techniciteit en de complexiteit ervan niet eenvoudig. Deze moeilijkheid betekent evenwel niet dat de afdeling Wetgeving die juridische toets niet kan of zou moeten doorvoeren. In dit verband moet eraan herinnerd worden dat grondrechten niet louter theoretisch of denkbeeldig zijn, maar dat er een daadwerkelijke en praktische betekenis aan moet worden gegeven.[8] De techniciteit, de complexiteit en de uitgebreidheid van een regeling die raakt aan de vrijheid van onderwijs kan immers niet als een vrijgeleide gelden om de grondwettelijk beschermde vrijheid onevenredig in

[7] Adv.RvS 73.927/1 van 30 juni 2023 over een voorstel dat heeft geleid tot het decreet van 14 juli 2023 ‘over de onderwijsdoelen voor de tweede en derde graad van het secundair onderwijs’, *Parl.St.* Vl. Parl. 2022-23, nr. 1759/2, opm. 6.1.

[8] In de woorden van het EHRM, ten aanzien van door het EVRM beschermde rechten: “ il ne faut pas oublier que la Convention a pour but de protéger des droits non pas théoriques ou illusoires, mais concrets et effectifs ” (zie bv. EHRM (GK), 29 juni 2007, nr. 15472/02, *Folgerø en anderen t. Noorwegen*, § 100; EHRM (GK) 12 mei 2005, nr. 46221/99, *Öcalan t. Turkije*, § 135).

‡LW-BFEYQBFBH-HGAEIVT‡

te perken. Het komt aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State toe om na te gaan of de concrete omvang en het gedetailleerde karakter van de eindtermen niet een aanwijzing vormen voor het feit dat daardoor de vrijheid van scholen om hun pedagogisch project zelf in te vullen, onevenredig dreigt te worden beperkt.[9]

4.2. Wat betreft de overeenstemming van een stelsel van onderwijsdoelen zoals vastgelegd in de bepalingen van de Codex Secundair Onderwijs met de onderwijsvrijheid in het algemeen, preciseerde het Grondwettelijk Hof in arrest 82/2022 nog het volgende:

> "B.16.1. (…) [U]it de bepalingen van de Codex Secundair Onderwijs blijkt dat de onderwijsdoelen zijn opgevat als minimumdoelen, die kunnen worden aangevuld door de eigen doelen van de onderwijsverstrekkers, die geen afbreuk beogen te doen aan de eigen pedagogische methodes van de onderwijsverstrekkers, en die ertoe strekken de kwaliteit van het onderwijs, zowel van het gemeenschapsonderwijs als van het door de gemeenschap gesubsidieerde onderwijs, en de onderlinge gelijkwaardigheid van dat onderwijs, te verzekeren en te verhogen.
>
> B.16.2. De onderwijsdoelen zijn ingebouwd in de organisatie van de onderwijsinspectie die met de bewaking van de kwaliteit van het onderwijs is belast en zijn verbonden met de bevoegdheid van de onderwijsinstellingen om, autonoom en zonder overheidsinterventie, rechtsgeldige studiebewijzen en diploma's uit te reiken.
>
> B.16.3. Verbonden met de autonomie van de scholen om zonder overheidsinterventie rechtsgeldige studiebewijzen en diploma's af te geven, zijn de onderwijsdoelen een adequaat middel, enerzijds, om de gelijkwaardigheid van de studiebewijzen en diploma's veilig te stellen en, anderzijds, om de onderlinge gelijkwaardigheid te vrijwaren van het onderwijs verstrekt in de instellingen die ouders en leerlingen vrij kunnen kiezen.
>
> (…)
>
> B.18. Het gebruik van een stelsel van onderwijsdoelen die zowel voor het gemeenschapsonderwijs als voor het door de gemeenschap gesubsidieerde onderwijs gelden, vormt op zich een beperking van de vrijheid van onderwijs, meer bepaald van de principiële mogelijkheid voor de onderwijsverstrekkers om naar eigen inzicht onderwijs in te richten en te laten verstrekken.
>
> Hoewel een dergelijke beperking pertinent is ten aanzien van de nagestreefde doelstellingen betreffende het verzekeren van de kwaliteit van het onderwijs, van de onderlinge gelijkwaardigheid ervan en van de gelijkwaardigheid van de studiebewijzen en diploma's, dient ze eveneens evenredig te zijn ten aanzien van die doelstellingen. De wetgever dient met name de mogelijkheid van de onderwijsverstrekkers te vrijwaren om eventueel leerinhouden te bepalen ter aanvulling op de door de wetgever vastgestelde minimumdoelen, op voorwaarde dat die aanvullende inhouden niet indruisen tegen het recht van het kind op onderwijs met naleving van de fundamentele vrijheden en rechten en geen afbreuk doen aan de kwaliteit van het onderwijs, noch aan de vereiste inhoud ervan."

[9] Adv.RvS 68.161/1 van 20 november 2020, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 12 februari 2021 'betreffende de onderwijsdoelen voor de tweede en de derde graad van het secundair onderwijs en diverse andere verwante maatregelen', *Parl.St.* Vl. Parl. 2020-21, nr. 594/1, opm. 7; adv.RvS 73.927/1 van 30 juni 2023 over een voorstel dat heeft geleid tot het decreet van 14 juli 2023 'over de onderwijsdoelen voor de tweede en derde graad van het secundair onderwijs', *Parl.St.* Vl. Parl. 2022-23, nr. 1759/2, opm. 6.1.

‡LW-BFEYQBFBH-HGAEIVT‡

5. Met betrekking tot de onderwijsdoelen voor de tweede en derde graad van het secundair onderwijs zoals die concreet waren vastgelegd in het voormelde decreet van 12 februari 2021, kwam het Grondwettelijk Hof in arrest 82/2022 tot de volgende conclusie:

> "B.21.7. Hoewel de decreetgever het recht op subsidiëring van de inrichtende machten van onderwijs kan verbinden aan vereisten betreffende de kwaliteit van het onderwijs en op grond daarvan de inhoud van het gesubsidieerd onderwijs in ruime mate vermag te bepalen, kan hij niet, zonder miskenning van de door artikel 24, § 1, van de Grondwet gewaarborgde vrijheid van onderwijs, de kwaliteitsvereisten in die zin uitwerken dat de facto een volledig of nagenoeg volledig onderwijsprogramma wordt vastgelegd. De vrijheid van onderwijs heeft immers, zoals is vermeld in B.12.1, niet alleen betrekking op de vorm van het onderwijs, maar ook op de inhoud ervan. Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, onder meer bij zijn arresten nrs. 85/95 en 119/2018, mogen de aan de subsidiëring en financiering van de inrichtende machten van onderwijs verbonden voorwaarden geen wezenlijke afbreuk doen aan de vrijheid van onderwijs.
>
> Daar het recht op subsidiëring voortvloeit uit artikel 24, § 1, van de Grondwet en precies beoogt de in het tweede lid van die paragraaf vermelde keuzevrijheid van de ouders te waarborgen, kan de Grondwetgever niet worden geacht de decreetgever te hebben toegestaan om door middel van subsidiërings- en financieringsvoorwaarden wezenlijk afbreuk te doen aan het door het eerste lid van die paragraaf gewaarborgde actieve vrijheid van onderwijs. Het door artikel 24, § 3, van de Grondwet gewaarborgde recht op onderwijs van het kind, geïnterpreteerd als een recht op kwalitatief onderwijs, zou om die redenen evenmin een verantwoording kunnen vormen voor een wezenlijke beperking van de actieve vrijheid van onderwijs die erin bestaat dat door middel van onderwijsdoelen een volledig of nagenoeg volledig onderwijsprogramma wordt vastgelegd.
>
> B.21.8. Door de onderwijsdoelen in die zin uit te werken dat zij nagenoeg een volledig onderwijsprogramma inhouden, kunnen die doelen van dien aard zijn dat zij een fundamentele belemmering vormen voor de schoolbesturen die een eigen pedagogisch project wensen te verwezenlijken. Daar de vrijheid van onderwijs de mogelijkheid voor de inrichtende machten impliceert om scholen in te richten die hun eigenheid vinden in bepaalde pedagogische of onderwijskundige opvattingen en die al dan niet geënt zijn op een bepaalde confessionele of niet-confessionele levensbeschouwing, waarborgt die vrijheid de inrichtende machten van onderwijs het recht om een eigen pedagogisch project te bepalen en de realisatie ervan na te streven. Samen met de in artikel 24, § 1, derde lid, van de Grondwet vervatte plicht van de gemeenschap om neutraal onderwijs in te richten, heeft de Grondwetgever met het recht om een eigen pedagogisch project te bepalen, beoogd te komen tot een gevarieerd onderwijsaanbod, dat de ouders en de leerlingen de mogelijkheid biedt te kiezen voor het onderwijs dat het meest met hun levensopvatting en/of hun pedagogische noden of wensen overeenstemt.
>
> B.21.9. Daar het recht om een eigen pedagogisch project te bepalen en de verwezenlijking ervan na te streven, wordt gewaarborgd door artikel 24, § 1, van de Grondwet, dient de decreetgever echter bij het regelen van het onderwijs de schoolbesturen in het algemeen voldoende ruimte te laten om de doelstellingen van het eigen pedagogisch project te kunnen realiseren. Hoewel het juist is dat de doelstellingen van het pedagogisch project van een school ook in grote mate aan bod kunnen komen tijdens de lesuren die worden besteed aan de realisatie van de door de overheid vastgestelde onderwijsdoelen, vereist de vrijheid van onderwijs dat die onderwijsdoelen niet zodanig omvangrijk en gedetailleerd zijn dat de realisatie ervan de onderwijstijd zo goed als volledig in beslag neemt. De verzoekende partijen maken in dat verband aannemelijk dat de bestreden bepalingen nagenoeg een volledig onderwijsprogramma vastleggen en aldus de schoolbesturen onvoldoende ruimte laten voor het nastreven, binnen hun pedagogisch

‡LW-BFEYQBFBH-HGAEIVT‡

project, van eigen onderwijsdoelen en voor de verwezenlijking in dat kader van specifieke projecten.

B.22. Uit wat is vermeld in B.19.1 tot B.21.9 volgt dat de bestreden onderwijsdoelen zo omvangrijk en gedetailleerd blijken te zijn dat in redelijkheid niet kan worden aangehouden dat het om minimumdoelen gaat, en dat zij in het algemeen onvoldoende ruimte laten om de invulling van een eigen pedagogisch project te kunnen verwezenlijken. De decreetgever heeft daarbij bovendien nagelaten om criteria te ontwikkelen die toelaten de haalbaarheid van de onderwijsdoelen te evalueren en ze bij te sturen in het licht van de ruimte die dient te worden gelaten voor de verwezenlijking van het eigen pedagogisch project. Aldus wordt de vrijheid van onderwijs op een onevenredige wijze beperkt.

B.23. De omstandigheid dat schoolbesturen op grond van artikel 146 van de Codex Secundair Onderwijs bij de Vlaamse Regering een aanvraag kunnen indienen tot gelijkwaardigheid van vervangende eindtermen en specifieke eindtermen, kan te dezen de in B.22 vastgestelde schending van de vrijheid van onderwijs niet verhelpen.

Zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft opgemerkt, betekent ‘de mogelijkheid om een afwijking van de opgelegde onderwijsdoelen te bekomen, […] niet dat de vrijheid om het eigen pedagogisch project in te vullen enkel verwezenlijkbaar mag zijn door het aanvragen en verkrijgen van een afwijking op de door de decreetgever vastgelegde onderwijsdoelen’ (RvSt, advies nr. 68.161/1 van 20 november 2020, Parl. St., Vlaams Parlement, 2020-2021, nr. 594/1, pp. 313. In soortgelijke zin : RvSt, advies nr. 26.514/1 van 5 juni 1997, Parl. St., Vlaams Parlement, 1996-1997, nr. 699/1, p. 39). De onderwijsdoelen moeten aldus, op grond van de vrijheid van onderwijs, in beginsel op zich het verwezenlijken van een eigen pedagogisch project mogelijk maken.

Gelet op het feit dat de onderwijsdoelen beogen de gelijkwaardigheid van de studiebewijzen en diploma’s veilig te stellen en de onderlinge gelijkwaardigheid te vrijwaren van het onderwijs verstrekt in de instellingen die ouders en leerlingen vrij kunnen kiezen, dienen de afwijkingen van de decretaal vastgestelde onderwijsdoelen die via een afwijkingsprocedure kunnen worden verkregen, zoals het Hof heeft beklemtoond bij zijn arresten nrs. 76/96 (B.10) en 49/2001 (B.12), beperkt te blijven. De te dezen bestreden onderwijsdoelen blijken evenwel zo omvangrijk en gedetailleerd te zijn dat in redelijkheid niet kan worden aangenomen dat een beperkte afwijking ervan de vaststelling zou kunnen verhelpen dat aan de onderwijsverstrekkers onvoldoende ruimte wordt gelaten om de doelstellingen van het eigen pedagogisch project te verwezenlijken.

B.24. In zoverre in het eerste en het derde onderdeel van het eerste middel in de zaken nrs. 7578 en 7588 en in het eerste en het tweede onderdeel van het eerste middel in de zaak nr. 7589 wordt aangevoerd dat de bestreden onderwijsdoelen de onderwijsverstrekkers onvoldoende ruimte laten voor het verwezenlijken van het eigen pedagogisch project, zijn die onderdelen gegrond.”

6.1. De Raad van State stelt vast dat de eindtermen, eindtermen basisgeletterdheid en uitbreidingsdoelen Nederlands voor de eerste graad van het voltijds gewoon secundair onderwijs en opleidingsvorm 4 van het buitengewoon secundair onderwijs, zoals die in het voorstel zijn uitgewerkt, minder omvangrijk voorkomen dan de onderwijsdoelen zoals die waren vastgelegd bij het decreet van 14 december 2018. Ze zijn in elk geval merkbaar minder omvangrijk dan de onderwijsdoelen zoals die waren vastgelegd bij het decreet van 12 februari 2021 en die door het Grondwettelijk Hof in strijd werden bevonden met de vrijheid van onderwijs.

De Raad van State stelt bovendien vast dat bij de voorbereiding van deze onderwijsdoelen de procedure zoals bepaald in artikel 143, § 1, van de Codex Secundair Onderwijs

‡LW-BFEYQBFBH-HGAEIVT‡

in beginsel[10] werd gevolgd, zodat bij de totstandkoming de haalbaarheid van de onderwijsdoelen bewaakt moet worden geacht.[11] In de toelichting bij het voorstel wordt overigens onderstreept dat de onderwijsdoelen tot stand zijn gekomen volgens een proces waarbij werd gewaakt over de haalbaarheid van de eindtermen[12] en het curriculum[13], waarbij het geheel van de minimumdoelen niet het geheel van de onderwijstijd mag omhelzen en de onderwijsverstrekkers een eigen afweging moeten kunnen maken inzake de benodigde en beschikbare onderwijstijd voor het bereiken van de minimumdoelen.[14]

Uit de toelichting bij het voorstel blijkt ook dat de onderwijsdoelen tot stand zijn gekomen met inachtneming van de richtlijn dat deze verzoenbaar moeten zijn met de verschillende eigen pedagogische projecten en ook voldoende ruimte moeten laten voor de formulering van eigen doelen passend binnen het eigen pedagogisch project.[15] Nog luidens de toelichting bij het voorstel werd er bij de opmaak van de nieuwe minimumdoelen rekening gehouden met onder meer het uitgangspunt dat eindtermen geen didactische inkleuring hebben[16] en dat de bestaande cognitieve, affectieve en psychomotorische dimensies evenals de bouwstenen werden geschrapt[17]. In het algemeen kan worden vastgesteld dat de voorgestelde onderwijsdoelen, althans op het eerste gezicht, niet op onevenredige wijze lijken te raken aan bepaalde levensbeschouwelijke of bijzondere pedagogische of opvoedkundige opvattingen.[18] Ook de eindtermen basisgeletterdheid, die krachtens artikel 146, § 2, van de Codex Secundair Onderwijs onvoorwaardelijk te bereiken zijn, lijken, gelet op hun beperkte omvang en de domeinen waarin ze zijn vastgelegd, het nastreven van welbepaalde levensbeschouwelijke of bijzondere pedagogische of opvoedkundige opvattingen niet in het gedrang te brengen.

6.2. Op grond van de gegevens waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt en zonder kennis te hebben van het standpunt van de onderwijsverstrekkers ten aanzien van de vastgestelde onderwijsdoelen, lijken de voor advies vastgelegde onderwijsdoelen niet kennelijk van aard te zijn dat zij nagenoeg een volledig onderwijsprogramma vastleggen en aldus de schoolbesturen onvoldoende ruimte laten voor het nastreven, binnen hun pedagogisch project, van eigen onderwijsdoelen en voor de verwezenlijking in dat kader van specifieke projecten. De onderwijsdoelen lijken niet dermate omvangrijk en gedetailleerd dat niet in redelijkheid kan

[10] Op de indiening bij het parlement na, zie hoger opmerking 3.

[11] Toelichting bij het voorstel, *Parl.St.* Vl. Parl. 2023-24, nr. 2111/1, p. 3-4.

[12] Toelichting bij het voorstel, *Parl.St.* Vl. Parl. 2023-24, nr. 2111/1, p. 6, 9-10.

[13] Toelichting bij het voorstel, *Parl.St.* Vl. Parl. 2023-24, nr. 2111/1, p. 7.

[14] Toelichting bij het voorstel, *Parl.St.* Vl. Parl. 2023-24, nr. 2111/1, p. 11.

[15] Toelichting bij het voorstel, *Parl.St.* Vl. Parl. 2023-24, nr. 2111/1, p. 6 en 9.

[16] Toelichting bij het voorstel, *Parl.St.* Vl. Parl. 2023-24, nr. 2111/1, p. 8 en 10.

[17] Toelichting bij het voorstel, *Parl.St.* Vl. Parl. 2023-24, nr. 2111/1, p. 11.

[18] De eindtermen voor sleutelcompetentie 4 ‘Sociaal-relationele competenties’ en 7 ‘Burgerschapscompetenties met inbegrip van competenties inzake samenleven’ hebben betrekking op thema’s waarover de maatschappelijke opvattingen kunnen verschillen, zoals de democratische rechtsstaat, identiteit en diversiteit. Maar deze eindtermen lijken op het eerste gezicht echter geen levensbeschouwelijke, pedagogische of opvoedkundige opvattingen in het gedrang te brengen, aangezien deze, wat de sociaal-relationele competenties betreft, enkel inhouden dat de leerlingen respectvol en constructief met anderen in interactie gaan rekening houdend met elkaars grenzen, en, wat de burgerschapscompetenties betreft, deze louter vooropstellen dat leerlingen deze maatschappelijke thema’s toelichten en hierover reflecteren en in dialoog gaan, zonder dat hierbij welbepaalde opvattingen worden opgelegd.

‡LW-BFEYQBFBH-HGAEIVT‡

worden aangehouden dat het om minimumdoelen gaat, die in het algemeen voldoende ruimte laten om de invulling van een eigen pedagogisch project te kunnen verwezenlijken.

Het zal in voorkomend geval uiteraard aan het Grondwettelijk Hof toekomen om in concrete gevallen na te gaan of de onderwijsdoelen de realisatie van een bepaald pedagogisch project in de weg staan.

Artikel 3

7. Er bestaat een incoherentie tussen de redactie van de artikelen 3, eerste lid, en 2, 2°, van het voorstel. Artikel 3, eerste lid, bepaalt wat onderwijsdoelen “zijn”, terwijl artikel 2, 2°, reeds een definitie van onderwijsdoelen bevat, die overigens veel ruimer is dan de onderwijsdoelen die in artikel 3, eerste lid, worden opgesomd. Uit de toelichting bij het voorstel blijkt dat het de bedoeling is dat artikel 3 “omschrijft over welke groepen van structuuronderdelen en onderwijsdoelen dit voorstel van decreet gaat”. Het verdient dan ook aanbeveling om de inleidende zin van artikel 3, eerste lid, als volgt te formuleren:

“Dit decreet bevat de volgende onderwijsdoelen:”

Artikel 13

8. Deze bepaling stelt dat de voorgestelde regeling in werking treedt op 1 september 2024 “met uitzondering van artikel 12”, maar bepaalt niet wanneer dat artikel 12 precies in werking treedt. Bovendien lijkt uit artikel 12 te volgen, meer bepaald uit het voorgestelde artikel 5, tweede lid, 1°, van het decreet van 14 december 2018, dat die bepaling wel degelijk ten laatste op 1 september 2024 in werking zal moeten treden om zinvol uitwerking te hebben. Mogelijk wordt beoogd om naar artikel 6 van het voorstel te verwijzen, de enige bepaling van het voorstel die zelf een inwerkingtredingsregeling bevat.

Deze ongerijmdheid in de inwerkingtredingsbepaling dient in elk geval te worden weggewerkt.

Bijlage 1

9. Artikel 4, tweede lid, van het voorstel bepaalt dat de onderwijsdoelen voor de eerste graad A-stroom, respectievelijk B-stroom, zijn opgenomen in bijlage 1. Bijlage 1 bij het voorstel heeft als opschrift “Bijlage 1: *Eindtermen* voor de eerste graad A- en B-stroom”. Bijlage 1 bevat evenwel niet enkel eindtermen, maar ook andere onderwijsdoelen zoals de uitbreidingsdoelen Nederlands.

‡LW-BFEYQBFBH-HGAEIVT‡

Het verdient derhalve aanbeveling om het opschrift van bijlage 1 als volgt te herschrijven:

“Bijlage 1: Onderwijsdoelen voor de eerste graad A- en B-stroom”.

DE GRIFFIER DE EERSTE VOORZITTER

Ilse ANNÉ Wilfried VAN VAERENBERGH

‡LW-BFEYQBFBH-HGAEIVT‡